

Politik der leeren Stühle in Thüringen

Gastautor

2020-02-14T10:31:19



Von [MATTHIAS FRIEHE](#)

Vor einer Woche habe ich nachgezeichnet, welche Wege die Thüringer Verfassung [in Richtung Neuwahlen aufzeigt](#). Ob diese Wege zu einer politischen Befriedung führen, hängt vom Ausgang einer solchen Wahl ab. Derzeit sind aber noch keine Neuwahlen in Sicht. Stattdessen spielen die maßgeblichen Akteure nunmehr eine Politik der leeren Stühle, wie sie die Bundesrepublik noch nicht gesehen hat. Dieser Weg führt in eine verfassungsrechtliche Sackgasse.

Leere Stühle im Bundesrat

Als der Bundesrat heute Morgen seine 985. Plenarsitzung um 9.30 Uhr eröffnete, blieben die Stühle für die Vertreter des Landes Thüringen leer. Der gewählte, inzwischen aber zurückgetretene Ministerpräsident Thomas Kemmerich (FDP) ließ verlauten, niemanden [durch seine Anwesenheit in Berlin provozieren](#) zu wollen. Rein rechtlich gesehen hätte Kemmerich mit seinem Erscheinen in Berlin einen höflichen Verweis auf die Besuchertribüne provoziert. Denn Kemmerich ist nicht Mitglied des Bundesrates. Zwar ist Kemmerich als zunächst gewählter Ministerpräsident nach der Thüringer Verfassung auch nach seinem Rücktritt weiter geschäftsführend im Amt ([Art. 75 Abs. 3 ThürVerf](#)). Es entspricht allgemeiner Meinung und ständiger Staatspraxis, dass die geschäftsführenden Regierungsmitglieder „Mitglieder der Regierungen“ im Sinne von [Art. 51 Abs. 1 GG](#) sind und damit ihr Land im Bundesrat vertreten können.

Allerdings werden die Mitglieder einer Landesregierung nicht automatisch Mitglieder des Bundesrates. Vielmehr müssen sie dafür gegenüber dem Präsidenten des Bundesrates als solche bestellt werden ([§ 1 GO BR](#)). Jedes Land kann dabei so viele Mitglieder bestellen, wie das Land Stimmen im Bundesrat hat. Thüringen hat aufgrund seiner Bevölkerungszahl derzeit vier Stimmen im Bundesrat und kann

damit vier seiner Regierungsmitglieder zu ordentlichen Mitgliedern des Bundesrates bestellen. In der Staatspraxis ist es üblich, die übrigen Mitglieder zu stellvertretenden Mitgliedern zu ernennen, was ihnen im Wesentlichen die gleichen Befugnisse gibt (vgl. Art. 51 Abs. 1 S. 2 GG). Anerkannt ist, dass ein anwesendes Mitglied auch alle Stimmen eines Bundeslandes abgeben kann; ohnehin können diese immer nur einheitlich abgegeben werden (Art. 51 Abs. 3 S. 2 GG).

Davon, dass Kemmerich zum Mitglied des Bundesrates bestellt worden wäre, ist bisher nichts bekannt geworden. Zu Beginn der Sitzung erwähnte Bundesratspräsident Dietmar Woidke keine derartige Bestellung. Auf der Internetpräsenz des Bundesrates wird Kemmerich als [„designiertes Mitglied“](#) bezeichnet. Was damit gemeint sein soll, bleibt unklar: Weder das Grundgesetz noch die Geschäftsordnung des Bundesrates kennen eine solche Kategorie. Zur ordnungsgemäßen Bestellung wäre überdies nach der Ratio von Art. 76 Abs. 2 S. 1 ThürVerf ein Kabinettsbeschluss erforderlich, der bisher ebenfalls nicht bekannt ist.

Rot-rot-grüne Minister weiter im Amt

Ein solcher Kabinettsbeschluss müsste unter Mitwirkung der noch von Ex-Ministerpräsident Bodo Ramelow (Linke) ernannten Minister erfolgen. Denn sie sind weiterhin als geschäftsführende Minister der Thüringer Landesregierung im Amt. Das haben Michael Meier und Robert Wille überzeugend [auf dem Verfassungsblog herausgearbeitet](#). Nicht nachvollziehbar ist, auf welcher Grundlage Bundesratspräsident Woidke zu Beginn der Bundesratssitzung verlauten ließ, die Thüringer Minister Heike Taubert, Anja Siegesmund, Benjamin-Immanuel Hoff, Helmut Holter, Dieter Lauinger, Georg Maier, Wolfgang Tiefensee und Heike Werner seien am 5.2.2020 aus der Thüringer Landesregierung und damit aus dem Bundesrat ausgeschieden. Das trifft tatsächlich nur auf Ex-Ministerpräsident Ramelow zu. Interessanterweise wird das Ausscheiden der Genannten bisher auf der dafür vorgesehenen Internetseite des Bundesrates ([letzter Abruf: 14.2.2020, 10 Uhr, dort angegebener Stand: 14.2.2020](#)) ebenfalls nicht bekannt gegeben. Ob die Mitgliedschaft der geschäftsführenden Thüringer Minister auch in der Bundesratsverwaltung diskutiert wird, ist nicht bekannt.

Die Rechtslage ist nicht zweifelhaft, sondern klar und eindeutig. Die Thüringer Minister sind weiter geschäftsführend im Amt und mangels Abberufung damit auch weiter Mitglieder des Bundesrates. Mit dem erstmaligen Zusammentritt des neugewählten Landtags am 26.11.2019 endete gemäß Art. 75 Abs. 2 ThürVerf das Amt der Mitglieder der Landesregierung. Noch am selben Tag ersuchte indes der gemäß Art. 75 Abs. 3 ThürVerf damit geschäftsführend im Amt befindliche Ministerpräsident Ramelow seine Minister [um die Fortführung ihrer Amtsgeschäfte](#). Kraft dieses Ersuchens sind alle bisherigen Minister „verpflichtet, die Geschäfte bis zum Amtsantritt ihrer Nachfolger fortzuführen“ (Art. 75 Abs. 3 ThürVerf). Daran hat die Wahl Kemmerichs zum neuen Ministerpräsidenten nichts geändert. Bereits der Wortlaut von Art. 75 Abs. 3 bietet keinen Anhaltspunkt dafür, dass die Fortführung der Geschäfte mit dem Amtsantritt eines neuen Ministerpräsidenten endet, sondern spricht eindeutig von der Fortführung „bis zum Amtsantritt ihrer Nachfolger“. Sinn und Zweck dieser Verpflichtung zur Fortführung

der Amtsgeschäfte bis zur Amtsübernahme des jeweiligen Nachfolgers ist es, einen nahtlosen Übergang in den Regierungsämtern zu gewährleisten und ein Vakuum in der Regierungsverantwortung zu vermeiden.

Kemmerich hat keine Minister ernannt, sodass es keine Nachfolger gibt. Diese kann es bis zur erneuten Wahl eines Ministerpräsidenten derzeit auch gar nicht mehr geben. Denn es entspricht allgemeiner Auffassung, dass ein geschäftsführender Regierungschef (Bundeskanzler oder hier Ministerpräsident) keine neuen Minister mehr ernennen kann. Nach seinem Rücktritt musste Kemmerich die bereits geschäftsführend im Amt befindlichen Minister nicht noch einmal zur Fortführung der Amtsgeschäfte ersuchen. Denn deren Ämter hatten sich bereits erledigt, sodass sie sich nicht noch einmal erledigen konnten: Nach dem anerkannten Grundsatz der „Versteinerung“ der geschäftsführenden Regierung bleibt der rechtliche Status geschäftsführender Regierungsmitglieder bis zum Amtsantritt des jeweiligen Nachfolgers unverändert (nochmals: Wortlaut von Art. 75 Abs. 3 ThürVerf!).

Pflicht zur Amtsführung

Politisch mag es den rot-rot-grünen Ministern nicht in den Kram passen, geschäftsführende Minister unter einem mit Stimmen der AfD gewählten und nach einer Rolle rückwärts ebenfalls (nur) noch geschäftsführend im Amt befindlichen FDP-Ministerpräsidenten zu sein. Art. 75 Abs. 3 ThürVerf stellt die Fortführung ihrer Geschäfte indes nicht ins Belieben der Betroffenen, sondern erlegt ihnen die Pflicht zur Fortführung der Amtsgeschäfte auf. Dazu gehört es, die ordnungsgemäße Vertretung des Landes Thüringen im Bundesrat sicherzustellen.

Die Vertretung des Landes im Bundesrat ist nicht nur weiter ihr Recht, sondern bundes- wie landesverfassungsrechtliche Pflicht. Landesverfassungsrechtlich gehört die Vertretung des Landes im Bundesrat zu den selbstverständlichen Aufgaben der Landesregierung als Teil ihrer staatsleitenden Funktion. Die Thüringer Verfassung setzt diese Vertretung in Art. 76 Abs. 2 S. 1 ThürVerf voraus, wenn sie die Entscheidung über das Stimmverhalten im Bundesrat der Landesregierung, also dem Kabinett, überträgt und diese in Art. 67 Abs. 4 ThürVerf verpflichtet, über Bundesratsangelegenheiten den Landtag zu unterrichten. Bundesverfassungsrechtlich folgt die Pflicht zur Teilnahme an den Sitzungen des Bundesrates aus dem ungeschriebenen Grundsatz der Bundestreue. Dieser Grundsatz klingt in mehreren Grundgesetzbestimmungen an, insbesondere in Art. 50 GG. Danach „wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit“. Das verfassungsrechtlich gebotene Mindestmaß konstruktiver Mitwirkung liegt darin, dass die Länder im Bundesrat erscheinen. Denn die bundesstaatliche Ordnung setzt einen funktionsfähigen Bundesrat voraus.

Politik der leeren Stühle verletzt das Demokratieprinzip

Die derzeit verfolgte Politik der leeren Stühle im Thüringer Kabinett ist schließlich mit dem Demokratieprinzip unvereinbar. Die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament gehört zu den wesentlichen Strukturprinzipien der

parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes und der Thüringer Verfassung (vgl. Art. 76 Abs. 1 ThürVerf). Damit ist es unvereinbar, die Verantwortung auf die Ebene der Staatssekretäre und der Beamtenschaft abzuwälzen. Staatsleitung ist Aufgabe der parlamentarisch verantwortlichen Regierung (Gubernative).

Der verfassungsrechtliche Normalfall ist die vom Landtag gewählte Regierung eines „Mehrheits-Ministerpräsidenten“ (Art. 70 Abs. 3 S. 1, 2 ThürVerf). Ausnahmsweise lässt die Thüringer Verfassung auch einen „Minderheits-Ministerpräsidenten“ der zahlenmäßig stärksten Minderheit im dritten Wahlgang zu (Art. 70 Abs. 3 S. 3 ThürVerf). Nur übergangsweise bis zur Wahl des Ministerpräsidenten und zur Ernennung neuer Minister legt die Thüringer Verfassung die Staatsleitung in die Hände geschäftsführender Regierungsmitglieder (Art. 75 Abs. 3 ThürVerf). Deren Flucht aus der Verantwortung ist verfassungsrechtlich weder vorgesehen noch zulässig.

Zitiervorschlag: Matthias Friehe, Politik der leeren Stühle in Thüringen, JuWissBlog Nr. 13/2020 v. 14.2.2020, <https://www.juwiss.de/13-2020/>



Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

